Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/10916

03. 06. 98

Unterrichtung

durch den Bundesrat

Drittes Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes – Drucksachen 13/10186, 13/10475 –

hier: Anrufung des Vermittlungsausschusses

Der Bundesrat hat in seiner 726. Sitzung am 29. Mai 1998 beschlossen, zu dem vom Deutschen Bundestag am 24. April 1998 verabschiedeten Gesetz zu verlangen, daß der Vermittlungsausschuß gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes aus den nachstehenden Gründen einberufen wird.

Der Bundesrat stellt fest, daß das Gesetz seiner Zustimmung bedarf.

Gründe für die Einberufung des Vermittlungsausschusses

1. **Zu Artikel 1 Nr. 3** (§ 3a)

   In Artikel 1 ist in Nummer 3 der § 3a zu streichen.

   Begründung

   Wörtlich genommen scheint die Norm keine Rechtsfolge vorzusehen. Es ist nur die Eignung vertraglicher Vereinbarungen für den zu erreichenden Zweck zu prüfen. Wie sich die Verwaltung nach Durchführung der Prüfung verhalten soll, läßt die Regelung offen. Somit bestehen keine angeordnete Rechtsfolge und kein Regelungsgehalt. Damit sind die Tatbestandsvoraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 GG nicht erfüllt, so daß die Regelung verfassungsrechtlich unzulässig ist. Nach Artikel 72 Abs. 2 GG dürfen Gesetze nur erlassen werden, wenn eine bundesgesetzliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist. Für eine Regelung ohne Rechtsfolge besteht unter den oben genannten Kriterien kein Bedarf.

   Es ist allerdings zu besorgen, daß angesichts der zugrundeliegenden Absicht „Förderung des Vertragsnaturschutzes" nach einer Verabschiedung des Gesetzes die Vorschrift so gelesen wird, daß bei einem „positiven" Prüfergebnis hinsichtlich der Möglichkeit von Verträgen auch dementsprechend verfahren werden soll. Dann wird ein Vorrang des Vertragsnaturschutzes vor dem hoheitlichen Naturschutz festgeschrieben. Eine solche Regelung ist unpraktikabel. Die Ausweisung von Schutzgebieten wird wesentlich erschwert, wenn nicht sogar unmöglich gemacht. Die Betroffenen könnten durch Vorspiegelung einer Verhandlungsbereitschaft oder zögerliche Verhandlungen eine Unterschutzstellung auf lange Zeit blockieren.

2. **Zu Artikel 1 Nr. 3** (§ 3b)

   In Artikel 1 ist in Nummer 3 der § 3b zu streichen.

   Begründung

   Durch den vorgesehenen § 3b werden die Länder gezwungen, landesrechtlich finanzielle Leistungen an die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft einzuführen. Es ist davon auszugehen, daß der „angemessene Ausgleich" im Regelfall durch eine Geldleistung erfolgt und nicht durch das Zurverfügungstellen anderer Bewirtschaftungsflächen ohne naturschutzrechtliche Beschränkungen. In der Begründung des Gesetzes gehen die Regierungsfraktionen von Kosten aus, die kontinuierlich von ca. 3 Mio. auf 23 Mio. DM in zehn Jahren steigen. Bei überschlägiger Kalkulation sind z.B. in Niedersachsen Kosten von 10 bis 17 Mio. DM jährlich zu erwarten. Die Kostenschätzung der Be-

Schreiben des Präsidenten des Bundesrates an den Vorsitzenden des Vermittlungsausschusses vom 29. Mai 1998 – mit Abdruck an die Präsidentin des Deutschen Bundestages.

gründung steht daher auf sehr unsicherem Boden, das Risiko einer Fehlkalkulation liegt alleine bei den Ländern.

Für den in § 3b angesprochenen Aufgabenbereich ist es ausschließlich Sache des Landesgesetzgebers zu entscheiden, ob er solche Leistungen gewähren will oder nicht. Sofern der Bund der Ansicht ist, bundesweit den Landesparlamenten vorzugreifen und Ausgleichszahlungen anzuordnen, kann erwartet werden, daß er sich wesentlich an den entstehenden Kosten beteiligt. Gerade eine solche Mittragung der finanziellen Verpflichtungen durch den Bund ist im Gesetz nicht vorgesehen.

3. **Zu Artikel 1 Nr. 6**

   In Artikel 1 ist die Nummer 6 zu streichen.

   Begründung

   Die Regelung des vorgesehenen § 8 Abs. 7 BNatSchG stellt hinsichtlich der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung auf die gute fachliche Praxis ab, so wie es auch § 3b vorsieht. Die Regelungen stehen daher in engem Zusammenhang. Wird § 3b gestrichen, ist es auch sinnvoll, die Nummer 6 zu streichen. Ohne § 3b besteht keine Veranlassung, § 8 Abs. 7 zu ändern, nicht zuletzt, weil sich die Norm in ihrer jetzigen Ausprägung bewährt hat.

Begründung zur Feststellung der Zustimmungsbedürftigkeit

a) Das Gesetz bedarf gemäß Artikel 84 Abs. 1 GG der Zustimmung des Bundesrates, da Artikel 1 Nr. 3 (§ 3a) das Verwaltungsverfahren der Länder regelt.

   Artikel 84 Abs. 1 GG findet auch auf Rahmenregelungen, die zu ihrer Geltung für das Verwaltungsverfahren der Länder einer weiteren Umsetzung durch den Landesgesetzgeber bedürfen, Anwendung. Nicht erst das jeweilige Landesgesetz, sondern bereits der Erlaß des Rahmengesetzes, das im Einzelfall so detaillierte Regelungen enthält, daß für die Länder kaum noch ein Umsetzungsspielraum verbleibt, kann die Organisationsgewalt der Länder rein faktisch betreffen. Legt das Rahmengesetz bereits fest, welche Modalitäten die Länder bei Erlaß ihrer landesrechtlichen Vorschriften einzuhalten haben, werden die Entscheidungsspielräume der Länder schon durch das Rahmengesetz festgelegt. In diesen Fällen gebietet die Ratio des Artikels 84 Abs. 1 GG, der Einschränkungen der Länder über das Zustimmungserfordernis des Bundesrates in gewisser Weise kompensieren will, von der Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes auszugehen.

   Das Gesetz enthält in Artikel 1 Nr. 3 (§ 3a) eine in Einzelheiten gehende Regelung, die das Handlungsermessen der Landesbehörden regelmäßig verbindlich einschränkt.

   Durch die Vorschrift „soll" ein Vorrang vertraglicher Vereinbarungen vor Verwaltungsakten sichergestellt werden, indem die Länder bei der Wahl der Handlungsform, im Gegensatz zu dem Handlungsermessen nach den mit § 54 VwVfG inhaltlich übereinstimmenden Regelungen der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder, gebunden werden, soweit kein atypischer Fall vorliegt. Nach der Begründung des dem Gesetz zugrundeliegenden Gesetzentwurfs zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 3a) (Drucksache 13/10186, S. 14) handelt es sich u. a. „um die Erweiterung der nach allgemeinen Grundsätzen bestehenden Prüfungspflicht hinsichtlich der Anwendung milderer Mittel". Die Art und Weise des Verfahrens der Landesbehörden wird somit „regelmäßig" im Rahmen des Naturschutzgesetzes hinsichtlich des Vertragsnaturschutzes verbindlich vorgeschrieben. Es handelt sich somit nicht nur um einen vagen und unbestimmten Programmsatz, der nur deklaratorisch das bestehende Auswahl- und Entscheidungsermessen der Behörden hinsichtlich der Handlungsform wiederholt. Die Regelung ist bereits rechtlich so durchgeformt und in ihrem normativen Gehalt so detailliert, daß sie auch ohne weitere rahmenausfüllende Landesgesetzgebung anwendbar wäre, wenn sie unmittelbar gelten würde. Dem Landesgesetzgeber bleibt damit kaum noch ein Spielraum für eine normative Festlegung nach eigenem politischen Gestaltungsermessen. Bei einer reinen Appellfunktion ohne Verbindlichkeit wäre die Vorschrift im übrigen überflüssig und damit nach Artikel 75 Abs. 1 i. V. m. Artikel 72 Abs. 2 GG nicht erforderlich.

b) Das Gesetz bedarf ferner gemäß Artikel 104a Abs. 3 GG der Zustimmung des Bundesrates, da Artikel 1 Nr. 3 (§ 3b) von den Ländern ausgeführt wird und Geldleistungen gewährt, die die Länder zu einem Viertel oder mehr zu tragen haben (Artikel 104a Abs. 3 Satz 1 i. V. m. Satz 3 GG). § 3b des Gesetzes ist zwar kein Geldleistungsgesetz des Bundes, das von den Ländern ausgeführt wird, sondern eine rahmenrechtliche Vorschrift, die die Länder zu einem angemessenen Ausgleich nach Maßgabe des Landesrechts verpflichtet. Im Rahmenrecht kann jedoch nichts anderes gelten als bei anderen Gesetzen, wenn der Bund – anstelle eines unmittelbar geltenden Geldleistungsgesetzes – das Land zur Ausgleichszahlung verpflichtet. Die oben zu § 3a dargelegte weite Auslegung des Artikels 84 GG läßt sich auch auf Artikel 104a Abs. 3 GG übertragen; denn ihr liegt der Gedanke zugrunde, daß bei Eingriffen des Bundesgesetzgebers in die Finanz-, Vollzugs- und Organisationshoheit der Länder eine Kompensation für diese Eingriffe im Wege der Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes bestehen muß. Artikel 104a Abs. 3 GG präzisiert diesen Grundsatz hinsichtlich der Finanzhoheit. Ein solcher Eingriff in die Finanzhoheit der Länder liegt auch dann vor, wenn der Bund in einem Rahmengesetz eine hundertprozentige Leistungspflicht der Länder festlegt, selbst wenn die Höhe des Ausgleiches im Ermessen der Länder bleibt; denn das „Ob" der Leistung ist bindend festgelegt und der Ausgestaltungsspielraum hinsichtlich des „Wie" der Leistung ändert nichts

an der grundsätzlichen, vollständig von den Ländern zu finanzierenden Leistungsverpflichtung. Die Vorschrift des § 3b verpflichtet die Länder zwingend zu einer, lediglich noch näher auszugestaltenden, Geldleistung. Somit liegt die für die Länder verbindliche Verpflichtung zur „Gewährung" im Sinne von Artikel 104 Abs. 3 Satz 1 GG bereits in der rahmenrechtlichen Vorschrift. Daß die Leistungsverpflichtung als sehr weitreichend und einschneidend zu verstehen ist, geht auch aus der Begründung des Gesetzentwurfs hervor, in der betont wird, daß nicht lediglich ein Härte- oder Erschwernisausgleich geschaffen werden soll, sondern ein Rechtsanspruch auf angemessenen Ausgleich. Teilweise wird vertreten, das Zustimmungserfordernis gelte dem Wortlaut nach nur, wenn das Gesetz eine ausdrückliche Bestimmung über die Kostentragung trifft. Fehle eine solche Bestimmung, so greife die allgemeine Regelung des Artikels 104a Abs. 1 GG ein, wonach die Länder die Geldleistungen voll zu tragen haben (Fischer-Menshausen, in v. Münch, Grundgesetz-Kommentar, Band 3, 3. Aufl., Artikel 104a Rn. 19). Artikel 104a Abs. 1 GG sieht aber anders als Artikel 104a Abs. 3 GG keinen Zustimmungsvorbehalt vor. Ein solches Gesetz scheint danach also ohne Zustimmung des Bundesrates ergehen zu können. Damit könnte der Bundesgesetzgeber durch bloßes Unterlassen einer ausdrücklichen Kostenbestimmung den mit Artikel 104a Abs. 3 GG beabsichtigten Schutz der Länder vor übermäßiger Kostenbelastung unterlaufen. Der Zweck des Zustimmungsvorbehalts würde praktisch zunichte gemacht. Soweit nach verfassungsrechtlichen Grundsätzen die Länder die Kosten zu tragen haben, ist es unsinnig, dies in einem einfachen Gesetz nochmals zu wiederholen. Die hier vertretene Auslegung von Artikel 104a Abs. 3 GG wird auch durch die Entstehungsgeschichte des Artikels 104a GG im Rahmen des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) getragen (Gesetz vom 19. August 1968, BGBl. I S. 973). Der ursprüngliche, von der Bundesregierung eingebrachte Entwurf des Finanzreformgesetzes vom 30. April 1968 (Drucksache V/2861) fügte erstmals den Artikel 104a in das Grundgesetz ein. Der Entwurf sah die heutige Regelung des Artikels 104a Abs. 2 GG vor: „Handeln die Länder im Auftrage des Bundes, trägt der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben." Eine Regelung über Geldleistungsgesetze des Bundes war in dem Entwurf nicht vorgesehen. Artikel 104a GG enthielt dementsprechend lediglich vier Absätze. Erst der Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages fügte einen Absatz 2a ein, der wie folgt lautete:

> „Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, daß die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, daß der Bund mehr als die Hälfte der Ausgaben trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt; das Gesetz bedarf in diesem Fall der Zustimmung des Bundesrates."

Dieser Entwurf knüpft die Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrates an die Ausführung der Geldleistungsgesetze im Wege der Bundesauftragsverwaltung, also sobald der Bund mehr als 50 % der Kostenbelastung übernimmt. Wesentlicher Inhalt dieser Vorschrift war die Etablierung der Bundesauftragsverwaltung für bestimmte Geldleistungsgesetze, d. h. eine Stärkung der Bundeskompetenz.

Der Bundestag hat den oben genannten Text am 11. Dezember 1968 angenommen (Drucksache V/3605). Auf Verlangen des Bundesrates wurde der Vermittlungsausschuß einberufen (Drucksache V/3826). Dieser hat den bisherigen Entwurf durch Beschluß (Drucksache V/3896) dahin gehend ergänzt, daß der heutige Text des Artikels 104a Abs. 3 GG geschaffen wurde, so daß der Text nun lautet:

> „Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, daß die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, daß der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt. Bestimmt das Gesetz, daß die Länder ein Viertel der Ausgaben oder mehr tragen, so bedarf es der Zustimmung des Bundesrates."

Dieser Gesetzestext knüpft die Zustimmungsbedürftigkeit nicht mehr an die Ausführung der Geldleistungsgesetze im Wege der Bundesauftragsverwaltung, sondern macht die Zustimmung des Bundesrates allein davon abhängig, ob das Gesetz bestimmt, daß die Länder ein Viertel der Ausgaben oder mehr tragen. Dagegen war nach dem vorausgegangenen Entwurf des Rechtsausschusses eine Zustimmung nicht erforderlich, wenn die Länder mehr als 50 % der Kosten trugen, da in diesem Fall keine Bundesauftragsverwaltung vorlag.

Aus der aufgezeigten Entwicklung des Artikels 104a Abs. 3 läßt sich entnehmen, daß der Verfassungsgeber mit der letztlich in Kraft getretenen Fassung die Finanzhoheit der Länder wahren wollte, indem eine Zustimmung des Bundesrates immer erforderlich wird, wenn die Länder 25 bis 100 % der Kosten tragen müssen.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung ist dem Willen des damaligen Verfassungsgebers Rechnung zu tragen, die Finanzhoheit der Länder durch einen Zustimmungsvorbehalt zu schützen. Bei der Anwendung des heutigen Artikels 104a Abs. 3 GG darf deshalb nicht darauf abgestellt werden, ob das Gesetz eine ausdrückliche Bestimmung über die Kostenverteilung trifft. Die dargestellte Entstehungsgeschichte des Artikels 104a Abs. 3 GG erhärtet zugleich die Auffassung, wonach die Bestimmung entsprechend gilt, wenn ein Rahmengesetz verbindlich Geldleistungsansprüche zu Lasten der Länder vorsieht.

Danach bedarf das Dritte Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes der Zustimmung des Bundesrates.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333